

Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009

Del 2. Enkät till kommunerna i november 2008

Förord

Kommunerna är enligt skollagen skyldiga att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till barn i åldrarna 1–12 år i den utsträckning som behövs för att föräldrarna ska kunna förvärvsarbeta eller studera eller om barnet har ett eget behov av verksamheten. Skyldigheten gäller även förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga under minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka. Plats ska erbjudas så nära barnets hem som möjligt och skälig hänsyn ska tas till föräldrarnas val av omsorgsform.

Skolverket har under 2008-2009 följt upp kommunernas möjlighet att erbjuda plats i förskoleverksamhet i enlighet med lagstiftningen. Undersökningens första del rör möjligheten att tillhandahålla plats i september 2008 medan den andra delen rör mars 2009. Undersökningen har genomförts som postenkät till alla kommuner i landet samt till stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Denna rapport innehåller resultaten från undersökningens andra del samt jämförelser mellan de två undersökningstillfällena. Resultaten från den första delen publicerades på Skolverkets webbplats i september 2008.

Kartläggningen har gjorts av undervisningsråden *Anneli Melén* (projektledare) och *Ulla Nordenstam*.

Stockholm i mars 2009

Staffan Lundb

Avdelningschef

Anneli Melén

Projektledare

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning

2. Om undersökningen

Syfte

Genomförande

Jämförbarhet med tidigare undersökningar

Terminologi

3. Lagstiftningen

Lagreglering 1995

Uppföljning av bestämmelserna

4. Tillgängligheten i mars 2009

Plats i mars 2009

Varför kan inte kommunen erbjuda plats?

Åtgärder för att erbjuda plats

5. Tillfälliga lösningar

Särskilda förskolor

Möjligheter till omplacering

6. Kommunernas planering

Förekomsten av prognoser

Prognosernas innehåll

7. Skillnader mellan olika typer av kommuner

8. Jämförelse med september 2008

9. Slutsatser och kommentarer

Bilagor:

1. Diagram

2. Hantering av stadsdelarnas svar

3. Enkät

1. Sammanfattning

Den så kallade platsgarantin innebär att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet (förskola eller familjedaghem) inom tre till fyra månader efter det att föräldrarna anmält att barnet behöver plats. Plats ska erbjudas så nära barnets hem som möjligt med beaktande av att lokaler och andra resurser ska kunna utnyttjas effektivt och skälig hänsyn ska tas till vårdnadshavarnas önskemål.

I denna rapport redovisas kommunernas möjlighet att erbjuda förskoleverksamhet i mars 2009 om föräldrarna anmält behov i november året innan. Jämförelse görs med undersökningens första del som rör plats i september 2008.

Studien har genomförts som en postenkät. Enkäten skickades ut i november 2008 till alla kommuner i landet samt till stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Stadsdelarnas svar redovisas dels separat, dels sammanfattat till ett svar för respektive kommun.

42 kommuner klarar inte platsgarantin

Enligt undersökningen räknar 42 av landets 290 kommuner med att inte klara platsgarantin i mars 2009. 13 av kommunerna uppger att de endast kan erbjuda plats till ungefär hälften eller färre än hälften av de barn som stått i kö sedan november 2008.

Malmö är den enda av de tre storstäderna där alla stadsdelar räknar med att uppfylla lagstiftningen. I Stockholm har en av 14 stadsdelar problem och i Göteborg åtta av 21. Göteborg har därmed inte klarat platsgarantin i någon av de nio uppföljningar som gjorts sedan 1995 då den infördes.

Brist på lokaler

De 42 kommuner som räknar med långa väntetider hänvisar framför allt till brist på lokaler (24 kommuner). Ökade födelsetal (16 kommuner) eller ökad inflyttning (15 kommuner) är andra skäl liksom kommunens ekonomi. Endast åtta kommuner menar att problemen beror på brist på personal.

Drygt hälften av kommunerna uppger fler än en orsak till de långa väntetiderna. Vanligast är kombinationen lokalbrist och ökat barnantal.

Plats långt från hemmet

Det är inte säkert att den förskoleplats barnet får överensstämmer med föräldrarnas önskemål. Det är till exempel mycket vanligt att kommunerna planerar att erbjuda platser längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. Nästan två av tre kommuner (185) svarar *Ja* eller *Troligtvis* på frågan. Endast 65 kommuner svarar *Nej*.

Det är inte heller ovanligt att barnet erbjuds familjedaghem i stället för förskola (109 kommuner svarar *Ja* eller *Troligtvis*). Det omvända är ovanligare.

Andra åtgärder som kommunerna planerar för att klara platsgarantin är att utöka barngrupperna (158 kommuner) eller att inrätta fler förskoleavdelningar (128 kommuner).

Men inte alla kommuner behöver vidta några särskilda åtgärder för att uppfylla platsgarantin. 23 kommuner har inte angett någon åtgärd alls. Kommuner där barnantalet minskar, och trycket på en utbyggnad av förskolan är lågt, är kraftigt överrepresenterade i denna grupp.

Tillfälliga lösningar

Det är mycket vanligt att kommunerna använder mer eller mindre tillfälliga lösningar för att minska köerna. Ett exempel är möjligheten att omplacera barnet. Om föräldrarna accepterat en plats i en förskola som inte överensstämmer med deras önskemål - för att den ligger för långt bort från hemmet eller av andra skäl - ges de möjlighet att flytta barnet till en förskola de hellre vill ha när en plats blir ledig där. En sådan möjlighet finns i alla kommuner i landet utom fyra. I två tredjedelar av kommunerna har den använts *ofta* eller *ibland* under det senaste året. Endast 12 kommuner svarar att den *aldrig* har använts.

Ett annat exempel är inrättandet av särskilda förskolor eller avdelningar där barn placeras tillfälligt i väntan på plats i en ordinarie förskola. I slutet av 2008 fanns eller planerades en sådan ”sluss” i var tionde kommun.

Bristande planering

Att kommunerna har en väl fungerande planering och god framförhållning är självfallet nödvändigt för att de ska kunna erbjuda förskoleverksamhet i enlighet med lagstiftningen. Trots detta uppger var tredje kommun (98 kommuner) att de saknar en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser. Kommuner som saknar en aktuell prognos har något oftare än andra kommuner problem med att klara platsgarantin.

Jämförelse med september 2008

Många förskoleplatser blir lediga på hösten när sexåringarna börjar i förskoleklass. Undersökningen visar att kommunernas beredskap att ta emot barn i förskolan är betydligt sämre i början på våren. Det är tre gånger så många kommuner som inte räknar med att klara platsgarantin i mars 2009 som i september 2008 (42 kommuner jämfört med 14).

Andra skillnader mellan de två undersökningstillfällena rör de orsaker kommunerna uppger till långa väntetider. I september 2008 var ökade födelsetal det vanligaste skälet bland dem som inte räknade med att klara platsgarantin, i mars 2009 i stället lokalbrist.

De åtgärder kommunerna planerar för att klara platsgarantin skiljer sig också åt. Generellt planerar kommunerna fler åtgärder inför mars än inför september. Att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar är den vanligaste

åtgärden vid båda tillfällena, men ännu vanligare i mars än i september då det är svårare att få plats. Det är också vanligare att man planerar att utöka barngrupperna i mars, ibland har man redan under hösten planerat för att successivt kunna ta in ytterligare barn i grupperna.

Slutsatser och kommentarer

Uppföljningen av kommunernas möjlighet att klara platsgarantin pekar på flera problem som bör uppmärksammas. Det handlar om bristande beredskap att ta emot barn i förskolan under hela året, om en utbredd tendens att använda tillfälliga lösningar för att klara platsgarantin och om brist på planering och prognoser.

Uppföljningen visar att många kommuner koncentrerar intagningen till förskolan till början av hösten då många platser blir lediga. Men kommunerna är skyldiga att ta emot barn i förskoleverksamhet under hela året utan långa väntetider. För att detta ska fungera krävs en väl fungerande planering, något som ofta tycks saknas. Var tredje kommun har inte någon aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser.

De kommuner som inte räknar med att uppfylla platsgarantin hänvisar ofta till ökande barnantal och/eller brist på lokaler. Majoriteten av kommunerna med växande barnantal klarar dock platsgarantin. Problemen torde snarare handla om brist på planering och att platsgarantin inte ges tillräcklig politisk prioritet i kommunerna.

Uppföljningen visar också att det är vanligt att kommunerna erbjuder olika former av tillfälliga lösningar för att klara efterfrågan på platser. I nästan alla kommuner finns möjlighet att omplacera barn om föräldrarna accepterar en plats i en förskola som inte stämmer med deras önskemål, en möjlighet som 95 procent av kommunerna använt sig av under det senaste året. Dessutom planerar nästan två av tre kommuner att erbjuda plats i förskolor som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. En ytterligare lösning är att inrätta särskilda förskolor eller avdelningar där barn skrivs in i väntan på plats i en ordinarie förskola.

Förutom att dessa former av tillfälliga lösningar ofta inte överensstämmer med föräldrarnas önskemål är de inte oproblematiska för vare sig barn, föräldrar eller personal. Bland annat finns risk att barns behov av kontinuitet i relationer åsidosätts. Också kontinuiteten i barngrupperna påverkas vilket i sin tur försvårar förskolornas pedagogiska arbete.

Ett annat problem rör förhållandet mellan kvantitet och kvalitet. Skolverket har tidigare konstaterat att medan full behovstäckning har varit ett prioriterat mål i de flesta kommuner har inte kvalitetsaspekter varit lika prioriterade. I många kommuner har kravet att uppfylla platsgarantin setts som överordnat kraven på lämpliga gruppstorlekar och tillräcklig personaltäthet. De tillfälliga lösningar som nämnts ovan kan också ses som ett uttryck för att kvalitetsaspekter åsidosätts till förmån för platsgarantin.

2. Om undersökningen

2.1 Syfte

Undersökningen syftar till att kartlägga i vilken utsträckning kommunerna kan tillhandahålla plats i förskoleverksamhet i enlighet med lagstiftningen. Skälen till eventuella svårigheter att uppfylla lagstiftningens krav ingår också, liksom frågor om vilka åtgärder kommunerna planerar för att uppfylla kraven.

Undersökningens första del behandlar möjligheten att tillhandahålla plats i september 2008 till barn som ställts i kö i maj 2008, medan en andra del behandlar möjligheterna att tillhandahålla plats i mars 2009 till dem som ställts i kö i november 2008.

I denna rapport redovisas resultaten från undersökningens andra del samt jämförelser mellan de två undersökningstillfällena. En rapport från den första delen publicerades i september 2008. Den finns på Skolverkets webbplats www.skolverket.se.

2.2 Genomförande

Undersökningen har genomförts som en postenkät och omfattar samtliga kommuner i landet. För att få en mer nyanserad bild av situationen i storstäderna har stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö fått uppge egna svar.

Enkäten skickades ut i november 2008. Den adresserades till chefen för barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande i kommunen respektive stadsdelen. Frågorna i enkäten är, bortsett från datum, identiska med dem som skickades ut i maj 2008.

Totalt skickades 332 enkäter ut, varav 287 till kommuner centralt, 14 till stadsdelarna i Stockholm, 21 till stadsdelarna i Göteborg och 10 till stadsdelarna i Malmö.

Svarsfrekvens

Samtliga kommuner, inklusive samtliga stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö, har besvarat enkäten. Svarsfrekvensen är således - liksom när det gäller undersökningens första del - 100 procent.

Telefonpåminnelse gjordes i december 2008. I några fall har enkätsvaren följts upp per telefon för komplettering eller förtydligande.

Kodning av öppna svar

Ett par frågor innehåller förutom fasta svarsalternativ ett öppet alternativ, *Annat, nämligen*. En genomgång av de öppna svaren har visat att några av dem har kunnat föras till något av de fasta alternativen. I de fall svaren endast inneburit ett förtydligande av ett redan anggett fast svarsalternativ har de strukits.

Behandling av stadsdelarnas svar

Även om enkäten besvarats på stadsdelsnivå i Stockholm, Göteborg och Malmö rör undersökningen primärt inte förhållanden i enskilda stadsdelar utan kommunen som helhet. Stadsdelarnas svar redovisas därför inte bara separat utan har också sammanfattats i ett svar för respektive kommun. Sammanfattningen innebär att villkoren lokalt i vissa stadsdelar kan vara såväl mer som mindre gynnsamma än vad det sammanfattade kommunresultatet visar.

Hur sammanfattningen gått till redovisas i bilaga 2.

Terminologi

Förskoleverksamhet vänder sig enligt skollagen¹ till förskolebarn, dvs. barn som inte går i skolan. Den bedrivs i form av *förskola*, *familjedaghem* och *öppen förskola* (kompletterande förskoleverksamhet).

Kartläggningen behandlar endast plats i inskriven förskoleverksamhet, dvs. i förskola eller familjedaghem. Öppen förskola ingår således inte.

Förkortade enkätfrågor

I rapporten förekommer det ofta att enkätfrågornas formuleringar har förkortats. Det gäller både i text och i tabeller. Enkätfrågornas fullständiga lydelse framgår av bilaga 3.

2.3 Jämförbarhet med tidigare undersökningar

Skolverket har följt upp skollagens bestämmelser om tillgänglighet till förskoleverksamhet vid flera tillfällen sedan 1998.² Åren 1995–1997 gjorde Socialstyrelsen motsvarande uppföljningar.

De kartläggningar som gjordes under perioden 1995–2005 är i stor utsträckning jämförbara med varandra. Uppföljningarna, som också omfattat skolbarnsomsorg, gjordes i maj respektive år och innehöll frågor om kommunerna räknade med att uppfylla platsgarantin i september samma år. I fyra av de fem uppföljningar som gjordes under perioden 2001–2005 ingick även en fråga som rörde kommunernas möjlighet att ordna plats i januari följande år om föräldrarna anmält behov i september.

De senaste undersökningarna som rör 2008/2009 skiljer sig från de tidigare. De innehåller flera nya frågor, bland annat om skälen till att kommunerna inte klarar platsgarantin samt om vilka åtgärder kommunerna tänker vidta för att öka tillgången på platser. Den ger dessutom en bild av kösituationen i de kommuner som svarar att de inte räknar med att klara platsgarantin.

¹ Skollagen 2 a kap.

² En sammanfattning av uppföljningarna finns i *Plats utan oskäligt dröjsmål? Uppföljning av tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg 2005*. Skolverkets rapport 267

En fråga som har förändrats är frågan om kommunerna kan erbjuda plats utan oskäligen väntetider. Tidigare har endast ett Ja- respektive Nej-alternativ funnits. I undersökningarna som rör hösten 2008 och våren 2009 har Nej-alternativet nyanserats genom att en gradering gjorts av hur stor andel av de köande som bedöms kunna erbjudas plats - *Nej, men till de flesta*, *Nej, men till ungefär hälften*, *Nej, men till färre än hälften*. Det finns skäl att tro att en del av de kommuner som nu svarar *Nej, men till de flesta* skulle ha besvarat frågan jakande om formuleringen varit densamma som tidigare år. Resultaten kan således inte utan vidare jämföras med tidigare år.

En ytterligare förändring rör mättillfället. Åren 2001–2005 bedömde kommunerna möjligheten att uppfylla platsgarantin i september och januari, dvs. i början av två terminer. För att få en mättpunkt som inte ligger i början av en termin har januari bytts ut mot mars i den senaste undersökningen.

Däremot har ingen förändring gjorts när det gäller frågan om det i kommunen finns särskilda avdelningar eller förskolor där barn placeras tillfälligt i väntan på en plats i en ”ordinarie” förskola. Såväl formuleringarna som svarsalternativen är desamma som i tidigare undersökningar varför resultaten bör kunna jämföras.

3. Lagstiftningen

Kommunerna är sedan 1995 skyldiga att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. I förarbetena till bestämmelserna³ anges en handläggningstid på tre till fyra månader som skälig.

I lagen sägs också att plats ska erbjudas så nära barnets hem eller skola som möjligt ”med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser” och att skälig hänsyn ska tas till föräldrarnas önskemål. Barn i behov av särskilt stöd ska anvisas plats i förskola om inte barnets behov kan tillgodoses på något annat sätt.

Lagregleringen 1995 innebar att kommunernas ansvar för barnomsorgen skärptes. Tidigare hade de endast varit skyldiga att genom en planmässig utbyggnad sörja för att behovet av barnomsorg tillgodosågs. Ett skäl till lagregleringen var att de riktade statsbidrag som getts till kommunerna för att stötta utbyggnaden upphörde och inordnades i det generella bidragssystemet 1992. Man ansåg då att det fanns ett behov av en utvidgad lagreglering för att garantera en fortsatt utbyggnad.

Uppföljning av lagstiftningen 1995–2005

Vid den första uppföljningen av den nya lagstiftningen i maj 1995 kunde ca 80 procent av kommunerna erbjuda förskoleverksamhet i början av hösten enligt de nya kraven, medan 87 procent kunde erbjuda skolbarnsomsorg. Under perioden fram till och med 2005 varierade andelen mellan 94 och 98 procent när det gäller plats i förskoleverksamhet och mellan 98 och 99 procent när det gäller plats i skolbarnsomsorg.

Den lägsta andelen när det gäller förskoleverksamhet - 94 procent - uppmättes 2002 och 2003 och kan hänföras till att barn till arbetslösa eller föräldralediga fick rätt till plats 2001 och 2002.

I en sammanfattning av perioden 1995–2005⁴ konstaterar Skolverket att det fåtal kommuner som inte levt upp till kraven under tioårsperioden med något undantag var kommuner som haft tillfälliga svårigheter. Ett fåtal kommuner återkom i flera uppföljningar bland dem som inte kan erbjuda plats utan långa väntetider.

Barn till arbetslösa eller föräldralediga

Eftersom lagregleringen 1995 endast omfattade barn till förvärvsarbetande eller studerande tog uppföljningarna även upp villkoren för barn till arbetslösa eller föräldralediga. I slutet av 1990-talet hade mellan 40 och 45 procent av kommunerna regler som innebar att barn till arbetslösa fick lämna sin plats i förskolan när en förälder blev arbetslös, antingen direkt eller efter ett visst antal månader. Skolbar-

3 Prop.1993/94:11 Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.

4 Skolverket (2005) Rapport 267

nen måste lämna fritidshemmet i närmare 60 procent av kommunerna. För barn som fick syskon var reglerna än mer restriktiva.

Sedan 2001 respektive 2002 omfattar kommunernas skyldighet att tillhandahålla plats även förskoleverksamhet för barn till arbetslösa eller föräldralediga under minst tre timmar per dag eller 15 timmar per vecka. För skolbarnsomsorgen har inte någon motsvarande förändring gjorts. Från och med 2003 ska dessutom alla barn från och med höstterminen det år de fyller fyra år erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola (allmän förskola).

4. Tillgänglighet i mars 2009

4.1 Plats utan oskäligt dröjsmål

Enligt undersökningen räknar 248 av landets 290 kommuner (86 procent) med att klara platsgarantin i mars 2009.

De 42 kommuner som inte räknar med att uppfylla lagstiftningen är Alvesta, Aneby, Arvika, Borlänge, Borås, Burlöv, Båstad, Ekerö, Essunga, Gotland, Grums, Göteborg, Hallsberg, Helsingborg, Hofors, Huddinge, Håbo, Hällefors, Höör, Karlsborg, Kristinehamn, Linköping, Ljungby, Ljusdal, Markaryd, Mellerud, Norrköping, Nybro, Perstorp, Stockholm, Strömstad, Sävsjö, Söderhamn, Södertälje, Timrå, Uppsala, Vilhelmina, Vänersborg, Årjäng, Älvsbyn, Östersund och Östra Göinge.

Sex av de 42 kommunerna, Borlänge, Grums, Göteborg, Huddinge, Stockholm och Vilhelmina, räknade inte heller med att klara platsgarantin i september 2008.

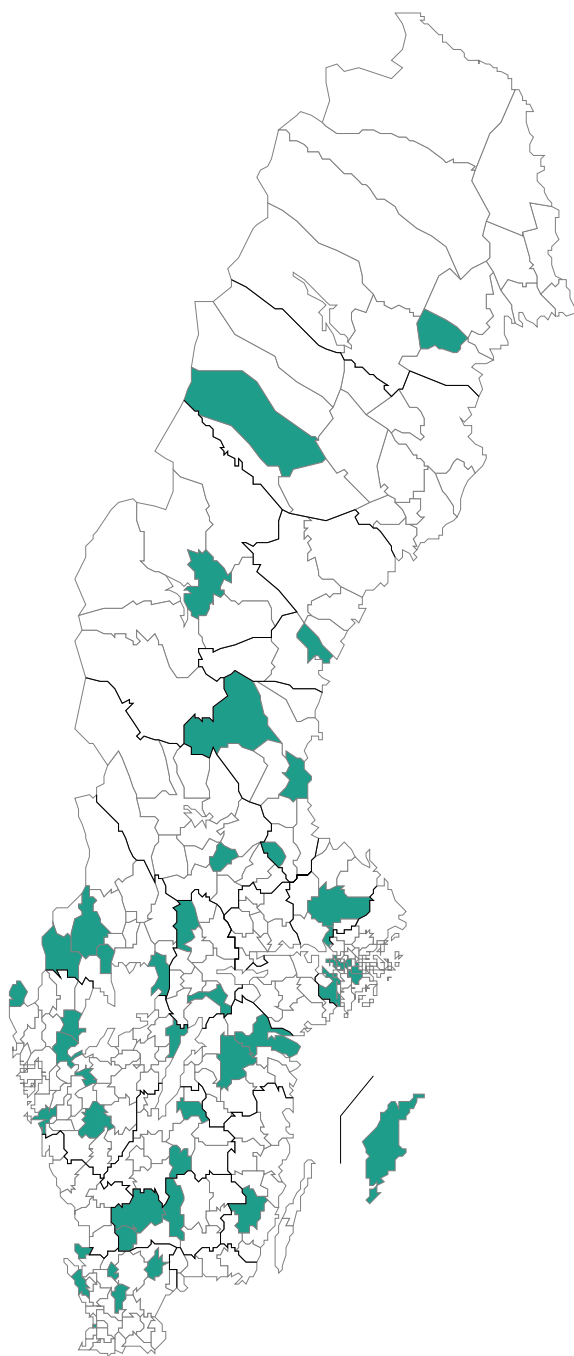
Liksom i tidigare uppföljningar är kommuner som inte räknar med att klara platsgarantin överrepresenterade i Västra Götaland. Sju av de 42 kommunerna ligger i Västra Götalands län och sex i Skåne län.

Av de 42 kommuner som räknar med långa väntetider uppger 13 att de endast kan erbjuda plats till ungefär hälften eller färre än hälften av de barn som stått i kö sedan november 2008.

Tabell 1. Räknar kommunen med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem i mars 2009 om föräldrarna anmäler behov i november 2008? Kommunernas svar

Svar	Antal	Andel (%)
Ja, till alla	248	86
<i>Nej, men till de flesta</i>	29	10
<i>Nej, men till ungefär hälften</i>	7	2
<i>Nej, men till färre än hälften</i>	6	2
Summa Nej	42	14
Det finns inte någon sådan bedömning	0	0
Alla	290	100

Karta. Kommuner som inte räknar med att kunna uppfylla platsgarantin i mars 2009



Dalarnas län
Borlänge*

Gotlands län
Gotland

Gävleborgs län
Hofors
Ljusdal
Söderhamn

Jämtlands län
Östersund

Jönköpings län
Aneby
Sävsjö

Kalmar
Nybro

Kronobergs län
Alvesta
Ljungby
Markaryd

Norrbottens län
Älvsbyn

Skåne län
Burlöv
Båstad
Helsingborg
Höör
Perstorp
Östra Göinge

Stockholms län
Ekerö
Huddinge*
Stockholm*
Södertälje

Uppsala län
Håbo
Uppsala

Värmlands län
Arvika
Grums*
Kristinehamn
Årjäng

Västerbottens län
Vilhelmina*

Västernorrlands län
Timrå

Västra Götalands län
Borås
Essunga
Göteborg*
Karlsborg
Mellerud
Strömstad
Vänersborg

Örebro län
Hallsberg
Hällefors

Östergötlands län
Linköping
Norrköping

*=Även i september
2008

Stockholm, Göteborg och Malmö

Malmö är den enda av de tre storstäderna där samtliga stadsdelar räknar med att kunna erbjuda plats i mars 2009 i enlighet med lagstiftningen.

I Göteborg räknar åtta av de 21 stadsdelarna med att inte uppfylla platsgarantin. Fem av dessa kan erbjuda plats endast till ungefär hälften eller färre än hälften av de barn som står i kö sedan november. Göteborg har inte levt upp till lagstiftningens krav i någon av de nio undersökningar som gjorts under åren 1995–2009.

I Stockholm är situationen något bättre. Där svarar en stadsdel att man inte kan ordna plats till alla barn, men till de flesta, utan långa väntetider.

Tabell 2. Räknar stadsdelen med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem i mars 2009 om föräldrarna anmäler behov i november 2008? Stadsdelarnas svar

Svar	Stockholm	Göteborg	Malmö
Ja, till alla	13	13	10
<i>Nej, men till de flesta</i>	1	3	0
<i>Nej, men till ungefär hälften</i>	0	2	0
<i>Nej, men till färre än hälften</i>	0	3	0
Summa Nej	1	8	0
Det finns inte någon sådan bedömning	0	0	0
Alla	14	21	10

När kan kommunen erbjuda förskoleverksamhet utan oskäligt dröjsmål?

De 42 kommuner som inte räknade med att klara platsgarantin i mars 2009 fick i enkäten ange när de trodde att de skulle kunna göra det.

De flesta, 29 kommuner, räknade med att klara platsgarantin under andra halvåret 2009, medan två kommuner uppgav första halvåret 2010. I tre kommuner hade man inte gjort någon bedömning. Ytterligare åtta kommuner räknade med att kunna erbjuda plats senare under våren 2009 (*Annan tidpunkt*).

Tabell 3. När räknar kommunen med att klara platsgarantin? Kommunernas svar

Svar	Antal kommuner
2:a halvåret 2009	29
1:a halvåret 2010	2
2:a halvåret 2010	0
1:a halvåret 2011	0
Ingen bedömning finns	3
Annan tidpunkt	8
Summa	42

I både Stockholm och Göteborg räknade de stadsdelar som har problem med platsgarantin att kunna erbjuda plats utan långa väntetider under andra halvåret 2009.

4.2 Varför klarar inte kommunen platsgarantin?

I enkäten har de kommuner som inte tror att de kan uppfylla platsgarantin fått ange vilka de huvudsakliga skälen är till detta. Enkätfrågan har ett antal fasta svarsalternativ och ett öppet (*Annat, nämligen*).

Det vanligaste skälet inför mars 2009 är brist på lokaler. 24 av de 42 kommuner som har problem – 57 procent - hänvisar till brist på lokaler. Andra relativt vanliga svar är att barnantalet har ökat kraftigt i kommunen på grund av ökade födelsetal (16 kommuner) och/eller ökad inflyttning (15 kommuner).

Drygt hälften av kommunerna (24 kommuner) uppger fler än ett skäl. Det är vanligt att man uppger att köproblemen beror både på ökat barnantal och på brist på lokaler.

De 17 kommuner som anger alternativet *Annat* hänvisar där framför allt till kommunens ekonomi. Andra skäl är förseningar i byggprocesser eller en oväntad stor efterfrågan på plats till de allra yngsta barnen.

Tabell 4. Vilka är de huvudsakliga skälen till att kommunen inte räknar med att klara platsgarantin i mars 2009? Kommunernas svar

Skäl	Antal	Andel (%) av de svarande
Kraftig ökning av barnantalet p.g.a.		
inflyttning	15	36
födelsetal	16	38
Brist på		
mark	4	10
lokaler	24	57
personal	8	19
Annat	17	40
Antal svar	84	...
Antal svarande	42	100

Flera svarsalternativ fick anges

Stockholm, Göteborg och Malmö

Den stadsdel i Stockholm som har problem med platsgarantin anger ökad inflyttning och ökade födelsetal som skäl till svårigheterna.

De åtta stadsdelarna i Göteborg som har problem uppger ökade födelsetal (fyra stadsdelar), brist på lokaler (fyra stadsdelar), ökad inflyttning (två stadsdelar), brist på mark (en stadsdel) och annat skäl (tre stadsdelar).

4.3 Åtgärder för att klara platsgarantin

Vilka åtgärder har då kommunerna planerat för att uppfylla platsgarantin i mars 2009?

Den vanligaste är att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. 185 kommuner, nästan två av tre, svarar *Ja* eller *Troligtvis* på frågan om de kommer att göra detta. Endast 65 kommuner svarar *Nej*.

Det är också vanligt att man tänker utöka barngrupperna. Mer än hälften av kommunerna, 158 kommuner, svarar *Ja* eller *Troligtvis* på frågan om de planerar det. Några av dessa kommuner uppger i en kommentar att de haft tomma platser sedan hösten för att kunna ta in fler barn efter hand. Ytterligare andra uppger att de även utökat antalet personal eller att det är fråga om en tillfällig ökning av barnantalet.

Det är inte alls lika vanligt att kommunerna planerar nya förskolor. Det är det svarsalternativ som fått flest *Nej*-svar (189 kommuner). Relativt vanligt är att man planerar att erbjuda familjedaghem i stället för förskola - 109 kommuner svarar *Ja* eller *Troligtvis*. Det omvända är ovanligare.

Tabell 5. Räknar kommunen med att göra något av följande för att kunna erbjuda plats i förskoleverksamhet i mars 2009? Kommunernas svar

Åtgärd	Ja	Troligtvis	Troligtvis inte	Nej	Beslut fattas senare	Alla
Inrätta nya förskolor	71	3	15	189	12	290
Inrätta nya avdelningar	106	22	20	131	11	290
Erbjuda plats långt från hemmet	103	82	37	65	3	290
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	56	53	56	125	0	290
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	23	45	66	154	2	290
Utöka barngrupperna	81	77	52	66	14	290

Till denna fråga fanns också möjlighet att ange andra skäl. Här finns svar som starta fler uteförskolor eller hyra förskolebussar, anställa fler dagbarnvårdare, annonsera efter enskilda familjedaghem, ge stöd till enskilda anordnare, informera om vårdnadsbidrag.

Stockholm, Göteborg och Malmö

Stadsdelarna i Göteborg och Malmö uppger ungefär samma åtgärder som kommunerna i övrigt. Att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar är den vanligaste åtgärden såväl i Göteborg som i Malmö. Endast enstaka stadsdelar svarar *Nej*. Det är också vanligt att man tänker utöka barngrupperna och inrätta nya avdelningar medan det är något ovanligare att man planerar nya förskolor.

Bland stadsdelarna i Stockholm är det däremot vanligast att man planerar nya avdelningar, följt av att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. Det är dock relativt ovanligt att man räknar med att utöka barngrupperna.

Tabell 6. Räknar stadsdelen med att göra något av följande för att kunna erbjuda plats i förskoleverksamhet i mars 2009? Stadsdelarnas svar

Åtgärd	Ja	Troligtvis	Troligtvis inte	Nej	Beslut fattas senare	Alla
<i>Stockholm</i>						
Inrätta nya förskolor	7	0	0	7	0	14
Inrätta nya avdelningar	10	2	0	1	1	14
Erbjuda plats långt från hemmet	5	5	1	2	1	14
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	1	0	4	9	0	14
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	1	0	5	8	0	14
Utöka barngrupperna	1	3	5	4	1	14
<i>Göteborg</i>						
Inrätta nya förskolor	7	0	0	12	2	21
Inrätta nya avdelningar	11	2	1	7	0	21
Erbjuda plats långt från hemmet	11	4	1	5	0	21
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	4	1	1	15	0	21
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	4	2	2	13	0	21
Utöka barngrupperna	6	4	2	8	1	21
<i>Malmö</i>						
Inrätta nya förskolor	5	0	0	5	0	10
Inrätta nya avdelningar	6	2	0	2	0	10
Erbjuda plats långt från hemmet	6	3	0	1	0	10
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	0	0	3	7	0	10
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	0	1	3	6	0	10
Utöka barngrupperna	4	3	1	2	0	10

5. Tillfälliga lösningar

5.1 Särskilda förskolor eller avdelningar

En del kommuner använder mer eller mindre tillfälliga lösningar för att kunna erbjuda barn plats i förskoleverksamhet utan alltför långa väntetider. Ett exempel är att man inrättar särskilda förskolor eller avdelningar där barn erbjuds plats i väntan på en plats i ”ordinarie” förskola.

I enkäten uppgav var tionde kommun, 29 kommuner, att de hade eller precis skulle starta denna form av tillfälliga förskolor eller avdelningar vid undersökningstillfället (november 2008).

De 29 kommunerna skiljer sig från övriga kommuner genom att de betydligt oftare räknar med att genomföra de åtgärder för att klara platsgarantin som tas upp i enkäten. De har högre andel *Ja*-svar för samtliga. Det tyder på att det handlar om kommuner som har problem med utbyggnaden och använder tillfälliga förskolor eller avdelningar för att korta köerna. Däremot är inte kommuner som inte kan uppfylla garantin överrepresenterade i någon större utsträckning.

Stockholm, Göteborg och Malmö

Tillfälliga förskolor eller avdelningar finns i alla de tre storstäderna – tre stadsdelar svarar *Ja* i Göteborg och en vardera i Stockholm och Malmö.

5.2 Möjligheter till omplacering

En annan form av tillfällig lösning är att föräldrarna accepterar en plats i en förskola som inte överensstämmer med deras önskemål. Familjen har sedan möjlighet att flytta barnet till en förskola de hellre vill ha när en plats blir ledig där.

Denna form av tillfällig lösning är mycket vanlig. I stort sett alla kommuner - 286 kommuner eller 99 procent - uppger att föräldrarna har möjlighet att begära omplacering om barnet fått en plats som inte överensstämmer med deras önskemål. Endast fyra kommuner - Arjeplog, Kramfors, Malå och Åsele - svarar *Nej*.

Resultaten visar också att föräldrarna i stor utsträckning använder sig av denna möjlighet. I närmare två tredjedelar av kommunerna har den använts *ofta* eller *ibland* under det senaste året. Endast 12 kommuner anger att den aldrig använts.

Tabell 7. Hur ofta har omplacering använts under den senaste 12-månadersperioden? Kommunernas svar

	Antal	Andel (%)
Ofta	42	14
Ibland	147	51
Sällan	85	29
Aldrig	12	4
Summa	286	99
Möjligheten finns ej	4	1
Alla	290	100

Stockholm, Göteborg och Malmö

Möjlighet till omplacering finns i alla stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Möjligheten används i mycket stor utsträckning. *Ofta* eller *Ibland* svarar 13 av de 14 stadsdelarna i Stockholm, 18 av de 21 stadsdelarna i Göteborg och 7 av de 10 stadsdelarna i Malmö.

Tabell 8. Hur ofta har omplacering använts under den senaste 12-månadersperioden? Stadsdelarnas svar

Svar	Stockholm	Göteborg	Malmö
Ofta	4	10	2
Ibland	9	8	5
Sällan	1	3	3
Aldrig	0	0	0
Alla	14	21	10

6. Kommunernas planering

I enkäten ingår också en fråga om kommunernas planering. I dag är de allra flesta barn inskrivna i förskoleverksamhet vilket gör att platsbehovet följer befolkningsutvecklingen på ett annat sätt än tidigare. Kommunerna måste ha en beredskap att möta svängningar i födelsetal och in- och utflyttningar av barnfamiljer i olika kommundelar för att kunna erbjuda förskoleverksamhet utan långa väntetider. En väl fungerande planering är nödvändig för detta.

Enligt enkätresultaten saknar dock nästan var tredje kommun aktuella prognoser. De kommuner som har en aktuell prognos räknar något oftare med att klara platsgarantin än de som inte har någon.

Tabell 9. *Kommuner med eller utan aktuell prognos efter om de räknar med att klara platsgarantin eller ej*

	Antal	Andel (%)
Kommuner med prognos:		
<i>kan erbjuda plats till alla</i>	168	88
<i>kan ej</i>	24	12
<i>Summa</i>	192	100
Kommuner utan prognos:		
<i>kan erbjuda plats till alla</i>	80	82
<i>kan ej</i>	18	18
<i>Summa</i>	98	100

Stockholm, Göteborg och Malmö

Storstäderna har oftare aktuella prognoser än övriga landet. I Göteborg uppger samtliga 21 stadsdelar att de har en aktuell prognos. I såväl Stockholm som Malmö finns det aktuella prognoser i alla stadsdelar utom en. Stadsdelen i Stockholm som har problem med att uppfylla lagstiftningen svarar att de har en aktuell prognos.

Tabell 10. *Finns det en aktuell prognos i stadsdelen? Stadsdelarnas svar*

	Stockholm	Göteborg	Malmö
Ja	13	21	9
Nej	1	0	1
Alla	14	21	10

Prognosernas innehåll

De 192 kommuner som anger att de har aktuella prognoser ombads att bifoga dem med enkätsvaren. Ungefär hälften skickade in den, medan en femtedel i stället beskrev prognosen på frågeformuläret. Här finns svar som att fortlöpande prognoser görs där man väger in antal födda barn, inflyttningar, utflyttningar samt hur många förskoleplatser som finns i kommunen. Ytterligare några kommuner kommenterar att prognoserna endast finns digitalt.

En genomgång av de dokument som skickats in visar att de ofta innehåller en prognos för kommunens delområden. Prognoserna beskriver en beräknad efterfrågan på platser utifrån historik, aktuellt behov, inflyttningar och utflyttningar samt antaganden om födelsetal under prognosperioden. Prognosperioden omfattar i allmänhet de närmsta åren men sträcker sig emellanåt fram till 2017.

I en av prognoserna kommenterar man att det är mer osäkert att utveckla befolkningsprognoser för mindre delområden än för hela kommunen och att dessa prognoser därför bara omfattar de närmaste 5–6 åren.

I några av dokumenten nämns även omvärldsfaktorer som kan påverka behovet av platser i förskoleverksamhet, som situationen på arbetsmarknaden eller möjligheten till vårdnadsbidrag. Exempel:

Vårdnadsbidragets införande i kommunen är okänt vilket innebär att vi inte har tagit hänsyn till eventuell minskning av förskolebehovet. Vårdnadsbidragets införande eller ej kommer att påverka förskolesituationen på lång sikt.

Om regeringen beslutar att införa barnomsorgsavgift och allmän förskola för treåringar finns en osäkerhet vilka konsekvenser det ger i våra verksamheter.

Viktigt att bevaka hur områdena påverkas utifrån nybyggnationer, inflyttningar m m. Hur mycket spelar de yttre faktorerna, som den förväntade lägkonjunkturen, in i detta sammanhang.

Några prognoser innehåller också en notering om att kapaciteten på förskoleplatser varierar beroende på de placerade barnens ålder, omsorgstid och behov av särskilt stöd.

I ett av dokumenten framgår att kommunen skickat ut en enkät till vårdnadshavare vars barn inte var uppsatta i kö, för att få en bättre överblick över hur många barn som behöver plats i förskolan under 2009.

7. Skillnader mellan olika typer av kommuner

Det kan finnas skäl att anta att kommuner med växande befolkning och stor efterfrågan på nya förskoleplatser har svårare att klara platsgarantin än kommuner där efterfrågan på en utbyggnad är mindre. För att få en uppfattning om detta har en indelning av kommunerna gjorts efter hur stabilt barnantalet är i kommunen.

Indelningen har skett genom att de 290 kommunerna rangordnats i stigande ordning efter den procentuella förändringen av det totala antalet 1–5-åringar i kommunen mellan 2007 och 2008. Hur fördelning ser ut framgår av diagram i bilaga 1.

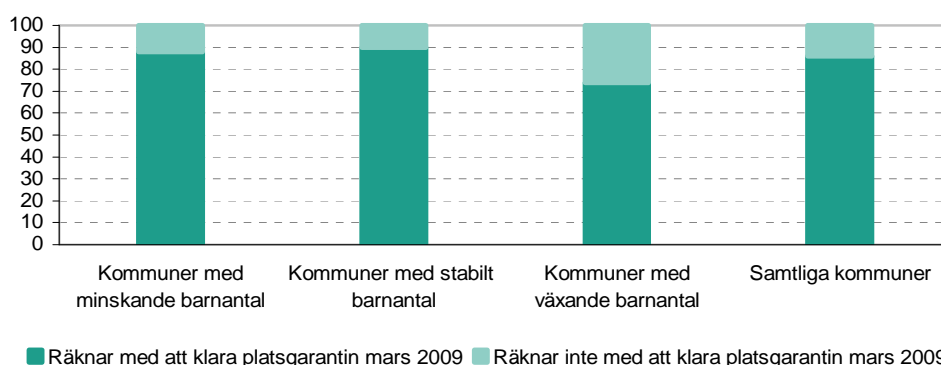
Därefter har kommunerna delats in i kvartiler.

- Den första kvartilen (förändringar i intervallet -11,1 till -0,5) benämns *kommuner med minskande barnantal*
- Den andra och tredje kvartilen (förändringar i intervallet -0,5 till 3,4) benämns *kommuner med stabilt barnantal*
- Den fjärde kvartilen (förändringar i intervallet 3,4 till 11,5) benämns *kommuner med växande barnantal*

Analysen visar att kommuner med växande barnantal oftare har problem att klara platsgarantin än övriga kommuner (diagram 1). Det rör sig om kommuner där barnantalet ökar i större utsträckning än i övriga landet och där trycket på att bygga ut förskolan kan antas vara större.

Men analysen visar att även kommuner med stabilt eller till och med minskande barnantal har problem med att erbjuda förskoleplatser, om än i mindre utsträckning. I dessa grupper har 10 respektive 12 procent av kommunerna problem, jämfört med 26 procent av kommunerna med växande barnantal.

Diagram 1. Andel (%) kommuner som räknar med eller inte räknar med att klara platsgarantin i mars 2009 per kommuntyp



Åtgärder för att klara platsgarantin

De tre kommuntyperna skiljer sig åt även på andra sätt. En skillnad rör antalet åtgärder som kommunerna planerar för att klara platsgarantin (se avsnitt 4.3).

Kommuner med växande barnantal anger oftare än övriga kommuner att de planerar alla de sex åtgärder som ingår i enkätfrågan. Drygt var tionde kommun i denna grupp svarar *Ja* eller *Troligtvis* för samtliga åtgärder jämfört med endast en procent i de övriga två grupperna.

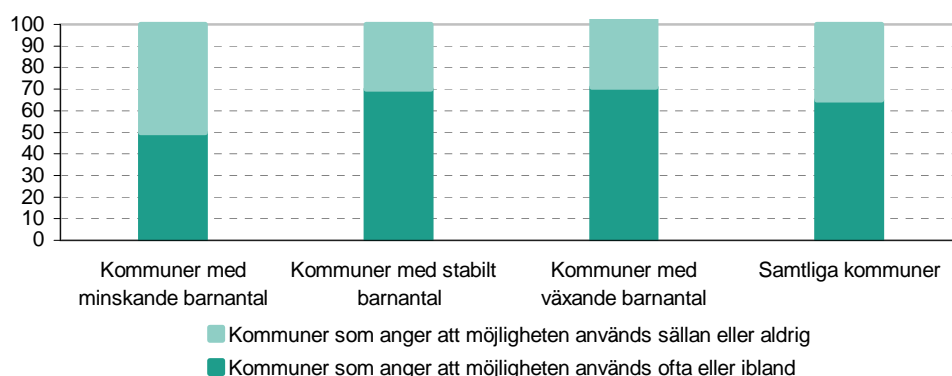
Samtidigt är det vanligare att kommuner med stabilt eller minskande barnantal inte planerar någon av åtgärderna alls (*Nej* eller *Troligtvis inte*). Behovet av platser är redan täckt och man behöver inte vidta några särskilda åtgärder inför våren.

Möjlighet till omplacering

En annan skillnad rör möjligheten att omplacera barn som fått plats i en förskola som inte överensstämmer med föräldrarnas önskemål (avsnitt 5.2). Denna möjlighet finns i alla kommuner utom fyra.

Analysen visar att kommuner med minskande barnantal inte använder denna möjlighet i samma utsträckning som övriga kommuner. Hälften av kommunerna med minskande barnantal har använt möjligheten ofta eller ibland under den senaste tolv månadsperioden, jämfört med cirka 70 procent av kommunerna med stabilt eller växande barnantal (diagram 2).

Diagram 2. Andel (%) kommuner som anger att omplacering används Ofta eller Ibland och Sällan eller Aldrig per kommuntyp



Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar resultaten att

- kommuner med växande barnantal något oftare har problem att klara platsgarantin än andra kommuner. De planerar också fler åtgärder för att klara garantin
- kommuner med minskat barnantal oftare än andra kommuner inte planerar någon åtgärd alls för att klara platsgarantin. De använder inte heller möjligheten till omplacering av barn lika ofta som andra kommuner.

8. Jämförelse med september 2008

Plats utan oskäligt dröjsmål

Kartläggningen visar att långa väntetider är betydligt vanligare i mars 2009 än i början av hösten 2008. Det är tre gånger så många kommuner som räknar med att inte uppfylla platsgarantin i mars 2009 som i september 2008 (42 jämfört med 14).

Tabell 11. *Räknar kommunen med att kunna erbjuda plats till barn efter tre–fyra månaders väntetid?*

Svar	Sept. 2008	Mars 2009
Ja, till alla	276	248
<i>Nej, men till de flesta</i>	12	29
<i>Nej, men till ungefär hälften</i>	0	7
<i>Nej, men till färre än hälften</i>	2	6
Summa Nej	14	42
Det finns inte någon sådan bedömning	0	0
Alla	290	290

Summerar vi de kommuner som svarat *Ja, till alla* och *Nej, men till de flesta* blir skillnaden mindre. Inför september 2008 ansåg 288 kommuner att de skulle kunna bereda plats till alla eller nästan alla barn som stått i kö i tre till fyra månader. Inför mars 2009 svarade 277 kommuner på motsvarande sätt.

Det här tyder på att många kommuner tillämpar någon form av ”terminsintagning”. Många barn tas emot i förskolan i början av hösten när platser blir lediga i samband med att sexåringarna börjar förskoleklass. Vid andra tider på året kan det vara betydligt svårare att få plats.

Stockholm, Göteborg och Malmö

Jämfört med hösten 2008 är situationen ungefär densamma i Stockholm. Det är en stadsdel vid båda tillfällena (dock inte densamma) som räknar med långa väntetider.

I Göteborg är det en försämring. Fyra stadsdelar räknade inte med att uppfylla platsgarantin i september 2008 jämfört med åtta stadsdelar i mars 2009.

I Malmö har det i stället blivit bättre. I september 2008 räknade en stadsdel med att inte kunna uppfylla garantin, ett halvår senare kunde alla stadsdelar det.

Varför klarar kommunen inte platsgarantin?

De 14 kommuner som inte räknade med att uppfylla platsgarantin i september 2008 hänvisade framför allt till ökade födelsetal (11 kommuner) eller ökad inflyttning (9

kommuner). Brist på lokaler var också relativt vanligt (8 kommuner), däremot inte
brist på personal (en kommun).

I mars 2009 är situationen något annorlunda. Nu är brist på lokaler det vanligaste
skälet till varför kommunerna inte räknar med att klara platsgarantin (24 av de 42
kommunerna) medan ökade födelsetal kommer först i andra hand (16 kommuner).
Brist på personal är ett ovanligt skäl även i början av våren (8 kommuner).

Genomgående anger kommunerna fler skäl till att de inte kan uppfylla platsgarantin
i början på hösten än på våren (2,6 svar per kommun jämfört med 2,0).

*Tabell 12. De huvudsakliga skälen till att kommunen inte räknar
med att klara platsgarantin i september 2008 resp. mars 2009.
Kommunernas svar*

Skäl	Andel (%) av de svarande	
	sept. 2008	mars 2009
Kraftig ökning av barnantalet p.g.a.		
inflyttning	64	36
födelsetal	78	38
Brist på		
mark	21	10
lokaler	57	57
personal	7	19
Annat	36	40

Antal svar	37	84
Antal svarande	14	42

Flera svarsalternativ fick anges

Åtgärder för att klara platsgarantin

Även de åtgärder som kommunerna planerar för att uppfylla platsgarantin skiljer sig
åt mellan de två undersökningstillfällena.

Inför mars 2009 är det betydligt fler kommuner som planerar att utöka barngrup-
perna än inför september 2008. 158 kommuner svarar *Ja* eller *Troligtvis* jämfört med
57 kommuner inför september 2008. Några av de kommuner som räknar med att
utöka barngrupperna inför mars 2009 uppger i en kommentar att de haft tomma
platser sedan hösten för att successivt kunna ta in fler barn.

Att erbjuda plats längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar var den vanli-
gaste åtgärden i september 2008 och den är ännu vanligare i början av våren. 155
kommuner (53 procent) svarar *Ja* eller *Troligtvis* inför hösten 2008 jämfört med 185
kommuner (64 procent) inför våren 2009.

Det är också förhållandevis stora skillnader när det gäller att erbjuda familjedaghem i stället för förskola. Den åtgärden planerades av 84 kommuner inför september 2008 jämfört med av 109 kommuner ett halvår senare.

Inrätta nya förskolor är det svarsalternativ som samlat flest *Nej* både inför hösten och inför våren.

Alla åtgärder som anges i frågans fasta svarsalternativ var vanligare i början av våren än inför hösten. Kommunerna har svårare att ordna platser på våren och behöver därför vidta fler åtgärder för att klara platsgarantin.

Tabell 13. Räknar kommunen med att göra något av följande för att kunna erbjuda plats i september 2008 resp. mars 2009?

Antal kommuner som svarat Ja eller Troligtvis

Åtgärd	Sept. 2008	Mars 2009
Inrätta nya förskolor	68	74
Inrätta nya avdelningar	102	128
Erbjuda plats långt från hemmet	155	185
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	84	109
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	58	68
Utöka barngrupperna	57	158

Antal kommuner som svarat Nej

Åtgärd	Sept. 2008	Mars 2009
Inrätta nya förskolor	205	189
Inrätta nya avdelningar	167	131
Erbjuda plats långt från hemmet	83	65
Erbjuda familjedaghem i stället för förskola	142	125
Erbjuda förskola i stället för familjedaghem	164	154
Utöka barngrupperna	170	66

Tillfälliga lösningar

Tillfälliga lösningar i någon form av ”sluss” finns i 29 kommuner i november 2008, jämfört med i 27 kommuner ett halvår tidigare.

Flera av de 29 kommunerna har svarat på samma sätt i tidigare undersökningar. 13 kommuner hade tillfälliga avdelningar/förskolor även i maj 2008, sex av dessa även 2005 och två av dessa även 2003 och 2002, dvs. i samtliga undersökningar som gjorts under perioden 2002–2009. I de här kommunerna har denna lösning således sträckt sig över flera år.

En annan form av tillfällig lösning är att föräldrarna ges möjlighet att byta förskola om barnet fått en plats som inte överensstämmer med föräldrarnas önskemål. I nästan alla kommuner fanns denna möjlighet både vid det första och andra undersökningstillfället 2008 (287 resp. 286 kommuner). Det är dock något fler kommuner som svarar att den använts *ofta* under det senaste året vid mättillfället i maj än i november 2008 (52 kommuner jämfört med 42). Att den aldrig använts svarar 9 kommuner vid det första undersökningstillfället, jämfört med 12 kommuner vid det andra.

Kommunernas planering

I november 2008 uppger 34 procent (98 kommuner) att de saknar en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser, jämfört med 30 procent (87 kommuner) ett halvår tidigare. 55 av de 98 kommuner som uppger att de saknade en aktuell prognos i november hade heller inte någon prognos ett halvår tidigare.

Vid båda undersökningstillfällena kan konstateras att kommuner som saknade en aktuell prognos något oftare har problem med att klara platsgarantin.

8. Slutsatser och kommentarer

Uppföljningen av kommunernas möjlighet att klara platsgarantin i förskoleverksamheten 2008 och 2009 pekar på flera problem som bör uppmärksammas. Det handlar om bristande beredskap att ta emot barn i förskolan under hela året, om en utbredd tendens att använda tillfälliga lösningar för att klara platsgarantin och om brist på planering och prognoser.

Terminsintagning

Det är tre gånger så många kommuner som inte räknar med att kunna uppfylla platsgarantin i mars 2009 som i september 2008. Detta är ett tydligt tecken på att det förekommer terminsintagning i förskolan, dvs. att kommunerna koncentrerar intagningen till början av hösten då många sexåringar slutar för att börja förskoleklass, medan det vid andra tillfällen på året är betydligt svårare att få plats.

Kommunerna är skyldiga att ta emot barn i förskoleverksamhet under hela året utan långa väntetider. Det är därför viktigt att det finns en beredskap att ta emot nya barn även vid andra tidpunkter än i början av hösten, exempelvis genom att inte fylla barngrupperna i september utan planera för en successiv utökning av barnantalet under året som kommer. I undersökningen finns flera exempel på kommuner som har en sådan uttalad strategi.

Tillfälliga lösningar - en strategi för att klara efterfrågan

En majoritet av kommunerna erbjuder olika former av tillfälliga lösningar för att klara efterfrågan på platser.

En lösning är att inrätta särskilda förskolor eller avdelningar där barn skrivs in i väntan på plats i en ordinarie förskola. En sådan form av ”sluss” finns i var tionde kommun. I några av kommunerna har den funnits i flera år och tycks således ha permanentats.

En annan lösning är att tumma på närhetsprincipen. Barnet erbjuds en förskoleplats som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar, kanske i en helt annan del av kommunen. Ofta har föräldrarna sedan möjlighet att flytta barnet till en förskola de hellre vill ha när en plats blir ledig där. Undersökningen visar att sådana lösningar är mycket vanliga. Nästan två av tre kommuner planerar mer eller mindre uttalat att erbjuda plats i förskolor som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. I 95 procent av kommunerna har möjligheten att omplacera barn använts mer eller mindre ofta under det senaste året.

Dessa former av tillfälliga lösningar är inte oproblematiska varken för barn, föräldrar eller personal och de kan inte sägas vara i linje med lagens intentioner. Bland annat finns risk att barns behov av kontinuitet i relationer åsidosätts. Också kontinuiteten i barngrupperna påverkas vilket i sin tur försvårar förskolornas pedagogiska arbete.

Kvantitet eller kvalitet?

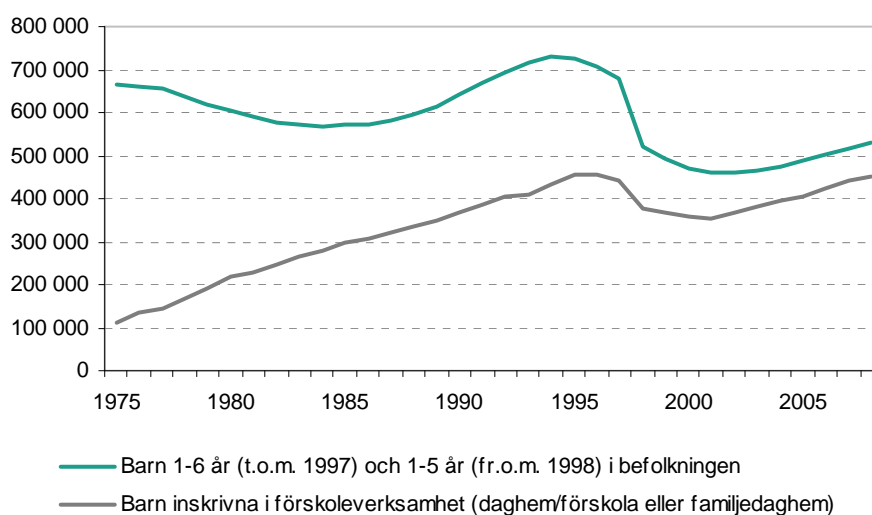
Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att både erbjuda förskoleplats och bedriva en kvalitativt god verksamhet i förskolan. Skollagen innehåller krav såväl på barngruppernas storlek som på personal och lokaler⁵ medan förskolans läroplan (Lpfö 98) innehåller mål som anger en önskad kvalitetsutveckling i förskolan.

Men medan full behovstäckning i allmänhet har varit ett prioriterat mål i kommunerna har inte kvalitetsaspekter varit lika prioriterade. I många kommuner har kvantitet ställts mot kvalitet – kravet att erbjuda plats har varit överordnat kraven på lämpliga barngruppstorlekar och tillräcklig personaltäthet.⁶ Även de tillfälliga lösningar som nämnts ovan kan vara ett uttryck för att kvalitetsaspekter åsidosätts till förmån för platsgarantin.

Behov av planering

Det föds allt fler barn i landet och i många kommuner finns ett starkt tryck på att bygga ut förskoleverksamheten. Sedan 2000 har det årliga antalet födda ökat från 90 400 till 109 300 barn 2008, dvs. med drygt 20 procent. Samtidigt är en allt större andel av 1–5-åringarna inskrivna i förskoleverksamhet. Andelen har ökat från 76 procent år 2000 till 86 procent år 2008. Att de allra flesta barn är inskrivna gör att platsbehovet följer befolkningsutvecklingen på ett annat sätt än tidigare (diagram 3). En ökning av antalet nyfödda ökar med relativt kort varsel behovet av ytterligare förskoleplatser medan det omvända gäller då antalet födda minskar.

Diagram 3. Antal barn 1–6 år (t.o.m. 1997) och 1–5 år (fr.o.m. 1998) i befolkningen samt därav inskrivna i förskoleverksamhet 1975–2008



Anm. År 1998 övergick förskoleverksamheten till utbildningssektorn. Begreppet daghem ersattes med förskola i skollagen och för sexåringarna inrättades skolformen förskoleklass.

⁵ 2 a kap. 3 § skollagen

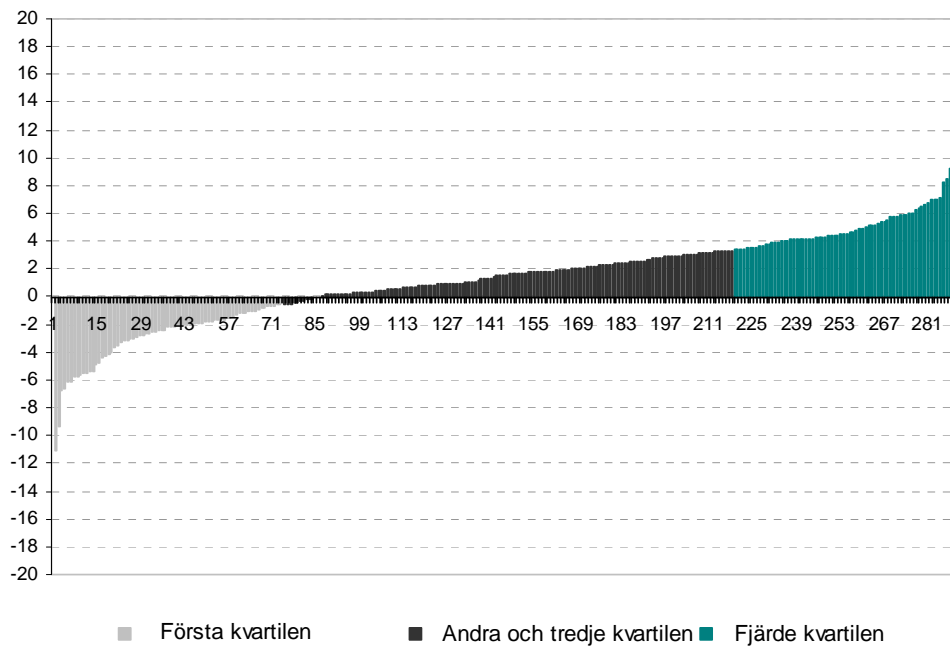
⁶ Se t.ex. Skolverket (2007) Skolverkets lägesbedömning 2007. Rapport 303.

För att kommunerna inte ska riskera ett överskott eller brist på platser i förskoleverksamheten måste de ha en beredskap att möta svängningar i såväl födelsetal som i in- och utflyttningar av barnfamiljer i olika delar av kommunen. Detta kräver en väl fungerande planering. Trots detta uppger var tredje kommun att man saknar en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser.

De kommuner som inte räknar med att kunna uppfylla platsgarantin hänvisar ofta till ökande barnantal och/eller brist på lokaler. Kommuner med ökande barnantal har också något oftare problem att klara platsgarantin än andra. Men det gäller långt ifrån alla. Det stora flertalet kommuner med växande barnantal klarar platsgarantin. Problemen torde snarare handla om brist på planering och att platsgarantin inte ges tillräcklig politisk prioritet i kommunerna.

Bilaga 1. Diagram

Diagram *Kommunernas fördelning efter procentuell förändring av antalet 1–5-åringar mellan 2007 och 2008 (290 kommuner)*



Bilaga 2. Hantering av stadsdelarnas svar

Stadsdelarnas svar har sammanfattats i ett svar för respektive kommun. Sammanfattningen har gått till på följande sätt.

Fråga 1. Räkna stadsdelen med att i början av 2009 (februari–mars) kunna tillhandahålla förskola eller familjedaghem till barn om föräldrarna anmäler behov i november 2008?

Kommunen har ansetts svara *Ja* på frågan endast om samtliga stadsdelar besvarat frågan jakande.

Eftersom antalet stadsdelar som angett något av *Nej*-alternativen är relativt få i såväl Stockholm som Göteborg har kommunerna som helhet ansetts svara *Nej, men till de flesta*.

Fråga 2. Vilka är de huvudsakliga skälen till att stadsdelen inte räknar med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem i början av 2009 (februari–mars) till alla barn vars föräldrar anmäler behov i november 2008?

Varje svarsalternativ som angetts av stadsdelarna har ansetts gälla kommunen som helhet.

Fråga 3. När räknar stadsdelen med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem för barn efter högst 3–4 månaders väntetid?

Det minst gynnsamma alternativet (dvs. den senaste tidpunkten) har ansetts gälla kommunen som helhet.

Fråga 4. Räknar stadsdelen med att göra något av följande för att kunna erbjuda plats i förskola eller familjedaghem i början av 2009 (februari–mars)?

Om en åtgärd planeras i någon stadsdel så har det ansetts gälla kommunen som helhet. Kommunen har således ansetts svara *Ja* på frågan om minst en stadsdel svarat *Ja*. Har ingen stadsdel svarat *Ja*, men minst en svarat *Troligtvis*, har kommunen ansetts svara *Troligtvis* o.s.v.

Fråga 5. Finns det i stadsdelen särskilda avdelningar eller förskolor där barn placeras tillfälligt i väntan på en plats i en "ordinarie" förskola?

Kommunen har ansetts svara *Ja* på frågan om minst en stadsdel besvarat frågan jakande.

Fråga 6a. Ibland accepterar föräldrarna att barnet får plats i en förskola som inte överensstämmer med deras önskemål. Finns det i er stadsdel möjlighet för föräldrarna att i sådant fall begära omplacering till den förskola som de hellre vill ha?

I Stockholm, Göteborg och Malmö svarar alla stadsdelar *Ja*, varför kommunerna som helhet ansetts svara *Ja*.

Fråga 6b. Hur ofta har sådan möjlighet till omplacering använts under den senaste 12-månadersperioden?

Det svarsalternativ som är vanligast har ansetts gälla kommunen som helhet. Till exempel har två stadsdelar i Malmö svarat *Ofta* medan fem har svarat *Ibland* och tre har angett sällan. Malmö som helhet har ansetts svara *Ibland*.

Fråga 7. Finns det i stadsdelen en aktuell prognos över tillgång till och efterfrågan på förskola och familjedaghem?

Kommunen har ansetts svara *Ja* på frågan endast om samtliga stadsdelar besvarat frågan jakande. Har någon stadsdel svarat *Nej* har kommunen som helhet ansetts svara *Nej*.

Bilaga 3. Enkät**Uppföljning av tillgänglighet till förskoleverksamhet****1. Räknar kommunen med att i början av 2009 (februari–mars) kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem till barn om föräldrarna anmäler behov i november 2008?**

Frågan avser barn som kommunen är skyldig att erbjuda plats enligt skollagen.

- Ja, till alla —————> *Gå till fråga 4*
- Nej, men till de flesta
 Nej, men till ungefär hälften
 Nej, men till färre än hälften } *Gå till fråga 2*
- Det finns inte någon sådan bedömning i kommunen —————> *Gå till fråga 4*

2. Vilka är de huvudsakliga skälen till att kommunen inte räknar med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem i början av 2009 (februari-mars) till alla barn vars föräldrar anmäler behov i november 2008?

Frågan avser barn som kommunen är skyldig att erbjuda plats enligt skollagen.

Flera svarsalternativ kan anges.

- Kraftig ökning av barnantalet i kommunen på grund av inflyttning
- Kraftig ökning av barnantalet i kommunen på grund av födelsetal
- Brist på mark
- Brist på lokaler
- Brist på personal
- Annat, nämligen: _____
- _____
- _____
- _____
- _____

3. När räknar kommunen med att kunna tillhandahålla plats i förskola eller familjedaghem för barn efter högst 3-4 månaders väntetid?

Frågan avser barn som kommunen är skyldig att erbjuda plats enligt skollagen.

- Under 2:a halvåret 2009
- Under 1:a halvåret 2010
- Under 2:a halvåret 2010
- Under 1:a halvåret 2011
- Annan tidpunkt, nämligen: _____
- Finns inte någon sådan bedömning i kommunen

4. Räknar kommunen med att göra något av följande för att kunna erbjuda plats i förskola eller familjedaghem i början av 2009 (februari-mars)?

Observera att ett svar ska anges för samtliga åtgärder

	Ja	Troligtvis	Troligtvis inte	Nej	Beslut fattas senare
Inrätta ny förskola/nya förskolor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inrätta ny avdelning/nya avdelningar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjuda en plats i förskola eller familjedaghem som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjuda familjedaghem trots att föräldrarna önskat förskola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erbjuda förskola trots att föräldrarna önskat familjedaghem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utöka barngruppernas storlek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ange gärna annat som kommunen räknar med att göra för att kunna erbjuda plats:

5. Finns det i kommunen särskilda avdelningar eller förskolor där barn placeras tillfälligt i väntan på en plats i en "ordinarie" förskola?

- Nej
- Ja → Var vänlig skicka in eventuella dokument och/eller beskriv nedan:
